

Institutional Change in Agriculture and Natural Resources
Institutioneller Wandel der Landwirtschaft und Ressourcennutzung

edited by/herausgegeben von
Volker Beckmann & Konrad Hagedorn

Volume/Band 25

Jörg Eggers

**Dezentralisierung der Agrarumweltmaßnahmen
in der europäischen Agrarpolitik**

Hemmnisse eines institutionellen Wandels

Shaker Verlag
Aachen 2005

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Zugl.: Berlin, Humboldt-Univ., Diss., 2005

Copyright Shaker Verlag 2005

Alle Rechte, auch das des auszugsweisen Nachdruckes, der auszugsweisen oder vollständigen Wiedergabe, der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen und der Übersetzung, vorbehalten.

Printed in Germany.

ISBN 3-8322-4170-1

ISSN 1617-4828

Shaker Verlag GmbH • Postfach 101818 • 52018 Aachen

Telefon: 02407 / 95 96 - 0 • Telefax: 02407 / 95 96 - 9

Internet: www.shaker.de • eMail: info@shaker.de

Vorwort der Herausgeber

Am 20. Juni 2005 wurde vom Rat der Europäischen Union einstimmig die „Verordnung zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“ (kurz ELER-Verordnung) beschlossen. Sie lässt in der Planungsperiode 2007-2013 erhebliche Veränderungen der Politik der ländlichen Räume erwarten. Zu den wesentlichen Neuerungen gehören unter anderem die Reorganisation verschiedener Programme unter einem einheitlichen Finanzierungs- und Programmierungsinstrument, ein einheitlicher Überwachungs-, Evaluierungs- und Berichtsmechanismus, eine klarere Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedsstaaten sowie eine größere Bedeutung lokaler und partizipativer Entwicklungsstrategien. Mit dem letzten Punkt präzisiert und unterstreicht die ELER-Verordnung eine Forderung, die bereits in der Vorgängerverordnung artikuliert wurde. In Absatz 14 der Präambel der Verordnung 1257/1999 heißt es: „Angesichts der Vielfalt der ländlichen Gebiete der Gemeinschaft sollte die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums dem Subsidiaritätsprinzip folgen. Sie ist daher möglichst dezentralisiert durchzuführen, wobei der Nachdruck auf Partizipation und einer Ausrichtung von unten nach oben liegen sollte.“ Dieser Aufforderung sind die Mitgliedsstaaten bisher aber nur sehr zögernd und in unterschiedlichem Maße gefolgt.

Jörg Eggers untersucht in der vorliegenden Arbeit institutionelle Hemmnisse, die (bisher) einer derartigen Dezentralisierung der Förderung der ländlichen Räume im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen entgegenstehen. Ausgangspunkt der Analyse ist eine Initiative, die im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Forschungsprojekts GRANO durchgeführt wurde und auf lokaler Ebene die Einführung von regional angepassten Agrarumweltmaßnahmen zum Ziel hatte. Obwohl solche Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen von Agrar-Umwelt-Foren erfolgreich entwickelt wurden, scheiterte deren Implementierung an der am Ende fehlenden Unterstützung durch das Land Brandenburg. Dieses Scheitern nimmt Jörg Eggers zum Anlass, sich theoretisch und empirisch mit der Frage der institutionellen Hemmnisse einer Dezentralisierung der Agrarumweltpolitik im Mehrebenensystem der Europäischen Union auseinanderzusetzen.

Die Ergebnisse, die Jörg Eggers dabei im Laufe der Analyse zu Tage fördert, sind von ausgesprochen großer Relevanz für die Frage, in welchem Umfang die ELER-Verordnung wirklich zu lokalen und partizipativen Entwicklungsstrategien auch für Agrarumweltmaßnahmen führen kann und ob die Chancen, die sich bieten, von den Mitgliedsstaaten wahrgenommen werden. Durch seine theoretisch strukturierte und empirisch differenzierte Analyse auf verschiedenen Entscheidungsebenen identifiziert Jörg Eggers zahlreiche und miteinander verbundene institutionelle Hemmnisse, wobei drei Hauptfaktoren eine besondere

Rolle spielen. Erstens zeigt sich, dass die Europäische Kommission selbst durch die von ihr erlassenen rigiden Kontrollvorschriften und die damit verbundenen hohen administrativen Aufwendungen für untere Ebenen eine Dezentralisierung von Agrarumweltmaßnahmen verhindert. Zweitens wird deutlich, dass die Ziele und Interessen der Akteure auf den verschiedenen Entscheidungsebenen von maßgeblicher Bedeutung sind. Auf der Ebene der EU stellt Jörg Eggers seit dem Rücktritt der Santer-Kommission eine zunehmende Risikoaversion fest, die unter allen Umständen den Missbrauch von Fördergeldern verhindern will, damit aber lokale Flexibilität und Innovationen behindert. Auf der Ebene der Landesregierung beobachtet er hingegen die Zielorientierung, möglichst viele Fördergelder an die Landwirte weiterzuleiten, was ebenfalls einem lokal zielgerechtem Mitteleinsatz entgegensteht. Schließlich stellt der Autor fest, dass aufgrund der Komplexität der institutionellen Strukturen und ökologischen Zusammenhänge die Etablierung von dezentralen Entscheidungsstrukturen sehr viel Wissen erfordert, das jedoch unterschiedlich verteilt ist und damit die Durchführung zahlreicher partizipativer Prozesse verhindert.

Insgesamt gelangt Jörg Eggers zu der Schlussfolgerung, dass die Etablierung dezentraler Entscheidungsstrukturen nach dem LEADER-Ansatz, wie in der ELER-Verordnung inzwischen vorgesehen, im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen nur dann erfolgreich sein kann, wenn gleichzeitig Änderungen der Kontroll- und Administrationsanforderungen erfolgen, die Bildung von Wissen auf lokaler Ebene systematisch gefördert wird und vor allem die Akteure auf den verschiedenen Ebenen ein Interesse an einer lokal angepassten und dadurch zielgerechteren Mittelverwendung haben. Obwohl die ELER-Verordnung diese Notwendigkeiten anerkennt und entsprechende Regelungen vorsieht bzw. ankündigt, bleibt letztlich offen, ob sich die Interessen der Akteure tatsächlich verändern. Zudem erlangt ein Aspekt besondere Wichtigkeit. Jörg Eggers stellt fest, dass bisher nicht die Verordnung 1257/1999 die Einführung dezentraler Entscheidungsverfahren verhindert, sondern die Durchführungsverordnung 1750/1999. Auch für die ELER-Verordnung ist nicht ausgeschlossen, dass die entsprechende Durchführungsverordnung wesentliche Spielräume aufgrund von komplexen Kontrollpflichten wieder zunichte macht.

Jörg Eggers zeigt mit dieser Arbeit, wie praktisch Theorien institutionellen Wandels sein können, wenn theoriegeleitet detaillierte empirische Untersuchungen durchgeführt werden, die sich explizit mit den Hemmnissen des Wandels auseinandersetzen. Innovativ ist besonders der Analyserahmen zur Durchdringung der Probleme institutionellen Wandels in politischen Mehrebenensystemen, der die Ansätze von Scharpf (2000) und Ostrom (1998, 1999) verbindet. Der Ansatz ist sicherlich geeignet, auch in anderen Politikbereichen wertvolle Erkenntnisse über mögliche Hemmnisse institutionellen Wandels in einem komplexen Mehrebenensystem zu gewinnen.

Vorwort des Autors

Seit langem beschäftige ich mich in unterschiedlichen beruflichen Positionen mit Optionen zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) im Allgemeinen und der europäischen Agrarumweltpolitik im Speziellen. Mein besonderes Interesse galt und gilt dabei vor allem den Institutionen oder Regeln, die die Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen bestimmen. Je mehr ich mich mit dem Thema befasste, desto deutlicher wurde die Vielfalt der Regeln, die auf europäischer, Bundes- und Landesebene und zum Teil auf Landkreisebene die Gestaltung der Agrarumweltmaßnahmen in Deutschland beeinflussen. Für mich stellte sich unter anderem die Frage, welche dieser Regeln eine von verschiedenen Seiten geforderte Dezentralisierung und ausgeprägtere Partizipation lokaler Akteure bei der Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen verhindern. Ermuntert durch den Betreuer dieser Arbeit, Prof. Dr. Dr. Konrad Hagedorn, begann ich im Frühjahr 2002, einen Antrag zur Finanzierung einer entsprechenden Forschungsarbeit zu formulieren. Mit der Finanzierungsbewilligung durch die Deutsche Bundesstiftung Umwelt (DBU) war ein wichtiger Meilenstein für die Entstehung dieser Arbeit gesetzt. Das aus der ursprünglichen Idee die vorliegende Arbeit erwachsen konnte und die Art und Weise, wie dies geschah, ist zahlreichen Personen zu verdanken.

An erster Stelle möchte ich mich dafür bei Prof. Dr. Dr. Konrad Hagedorn bedanken. Er weckte in mir die Begeisterung für die Institutionenökonomie, die bis heute anhält. Als Erstgutachter und Betreuer dieser Dissertation hat er immer wieder Wege aufgezeigt, die Arbeit zu verbessern. Mein Dank gilt ebenso dem Zweitgutachter, Prof. Dr. Klaus Müller, der sich viel Zeit für seine sehr hilfreichen Anmerkungen genommen hat und damit bedeutende Akzente zum Gelingen dieser Arbeit setzte. Besonderen Dank möchte ich auch dem Drittgutachter, Dr. Volker Beckmann, aussprechen. Er stand zu jeder Zeit als Ansprechpartner zur Verfügung und hat in ausgedehnten Diskussionen sowohl bei der Auswahl einzelner Theorien als auch bei Fragen zur Strukturierung entscheidende Hinweise gegeben.

Außerdem möchte ich mich bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Fachgebietes Ressourcenökonomie bedanken. Das konstruktive und hilfsbereite Ambiente, das ich dort vorgefunden habe, hat das Forschen wesentlich erleichtert. Die Anregungen, die ich zum Teil in persönlichen Gesprächen oder in den Diskussionen der Forschungskolloquien und den in diesem Rahmen erstellten Gutachten von zahlreichen Kolleginnen und Kollegen erhalten habe, leisteten einen wesentlichen Beitrag zum Forschungsergebnis. Besonders hervorheben möchte ich Christian Schleyer, der mir vom Anfang bis zum Ende der Dissertation als konstruktiver und hilfsbereiter Ansprechpartner gegenüber saß. Ebenfalls hervorheben möchte ich Dr. Benedikt Korf, Christoph Klockenbring, Katja

Arzt, Dr. Antonia Lütteken, Dr. Annette Hurrelmann, Dr. Martina Padmanabhan, Stefan Jungcurt und Maximiliane Beer. Besonders möchte ich mich auch bei Sigrid Heilmann und Ines Jeworski bedanken, die das Sekretariat des Fachgebiets vertreten. Beide standen mir beispielsweise für die Transkription der auf Tonband aufgezeichneten Interviews und viele andere Tätigkeiten stets hilfsbereit zur Seite. Darüber hinaus hat Sigrid Heilmann mir mit der kompletten abschließenden orthografischen Überarbeitung der Publikationsversion einen sehr großen Gefallen erwiesen, wofür ich ihr überaus dankbar bin.

Den in diesem Buch präsentierten Ergebnissen liegen zahlreiche Interviews mit ausgewiesenen Experten der europäischen Agrarumweltpolitik zu Grunde. Allen Gesprächspartnern und vielen ehemaligen Arbeitskollegen aus der Generaldirektion Landwirtschaft möchte ich herzlich für ihre Offenheit und Diskussionsfreude danken. Stellvertretend möchte ich hier Christian Anz und Dr. Martin Scheele nennen. Neben zahlreichen Gesprächen und den Interviews, die ich mit beiden führen durfte, konnte Herr Anz wertvolle Hinweise zum historischen Entstehungsprozess der Agrarumweltmaßnahmen geben, die sich besonders im dritten Kapitel wiederfinden. Mein Dank gilt ebenso Angela Bergschmidt von der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) in Braunschweig und Dr. Cord Stoyke vom Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Niedersachsen für die wertvollen Anregungen.

Für die Finanzierung dieses Forschungsprojektes möchte ich mich bei der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU) bedanken. Die Finanzierung und die freundliche Unterstützung durch die DBU-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei vielen organisatorischen Fragen haben für ideale Forschungsbedingungen gesorgt.

Ebenfalls bedanken möchte ich mich bei meinen Eltern Lisa und Heinrich Eggers, bei meinen Geschwistern Jo und Davina sowie bei meinen Freunden, die mich in der einen oder anderen Form unterstützt haben. Stellvertretend möchte ich Tine Behmenburg, Dr. Norbert Hirschauer, Michael Büscher, Sylvia und Dirk Otto sowie Karola und Hatto Hildebrandt hervorheben.

Dass dieses Buch in dieser Form entstehen konnte, verdanke ich zu großen Teilen meiner Lebenspartnerin Anna Behmenburg. Sie hatte zunächst erheblichen Einfluss auf meine Entscheidung, zurück nach Berlin zu kommen, um diese Dissertation zu schreiben. Während der letzten drei Jahre stand sie mir immer als erste und letzte als Ansprechpartnerin für zahllose Fragen zur Verfügung. Besonders an der redaktionellen Überarbeitung hatte sie einen wesentlichen Anteil und in schwierigen Zeiten verstand sie es immer ausgezeichnet, mich zu unterstützen. Dafür bin ich ihr außerordentlich dankbar.

Inhaltsübersicht

Verzeichnisse.....	ix
1 Einleitung.....	1
2 Neue Institutionen zur Lösung gebietsspezifischer Probleme.....	7
3 Die Agrarumweltmaßnahmen in der europäischen Agrarpolitik	19
4 Die Wahl von Institutionen zur „optimalen“ Bereitstellung von Umweltgütern	67
5 Hemmnisse institutionellen Wandels vor dem Hintergrund ausgewählter Theorien	89
6 Analyserahmen, Vorgehensweise und Methoden	115
7 Gestaltungs- und Durchführungsanalyse der Agrarumweltmaßnahmen	143
8 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	239
Literaturverzeichnis	251
Anhang	263

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber	v
Vorwort des Autors	vii
Inhaltsübersicht	ix
Inhaltsverzeichnis	xi
Abbildungsverzeichnis	xvii
Tabellenverzeichnis	xix
Abkürzungsverzeichnis	xxi
1 Einleitung.....	1
1.1 Problemstellung.....	1
1.2 Zielsetzung und Forschungsfragen der Arbeit.....	2
1.3 Vorgehensweise	3
2 Neue Institutionen zur Lösung gebietsspezifischer Probleme.....	7
2.1 Auswahl des Projektgebietes und Entwicklung der Projektidee	7
2.2 Das Agrar-Umwelt-Forum	9
2.3 Durchführungshemmnisse der im Agrar-Umwelt-Forum entwickelten Agrarumweltmaßnahmen	14
2.4 Zusammenfassung.....	18
3 Die Agrarumweltmaßnahmen in der europäischen Agrarpolitik	19
3.1 Die Entstehung der Agrarumweltmaßnahmen als ein Teil der Agrarstrukturpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik.....	19
3.1.1 Die Römischen Verträge und die 60er Jahre der Gemeinsamen Agrarpolitik	20
3.1.2 Die 70er Jahre und die Entwicklung der Umweltpolitik	21
3.1.3 Die 80er Jahre und die Notwendigkeit einer Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik	23
3.1.4 Die 90er Jahre und die McSharry-Reform.....	25

3.1.5 Die Agenda 2000 und die Einführung der zweiten Säule der Agrarpolitik	27
3.1.6 Exkurs: LEADER+	30
3.1.7 Die Halbzeitbewertung der Agenda 2000	30
3.1.8 Zusammenfassung.....	32
3.2 Die Agrarumweltmaßnahmen in der EU	33
3.2.1 Exkurs: Subsidiarität, Dezentralisierung und Partizipation in der europäischen Agrarumweltpolitik.....	34
3.2.2 Die Verordnung (EWG) Nr. 2078/1992	37
3.2.3 Die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und ihre Durchführungsvorschriften	39
3.2.4 Die Verordnung (EG) Nr. 1783/2003 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und ihre Auswirkungen auf die Agrarumweltmaßnahmen.....	42
3.2.5 Die Modulation	43
3.2.6 Zusammenfassung.....	44
3.3 Die Rahmengesetze in der Bundesrepublik Deutschland	44
3.4 Die Agrarumweltmaßnahmen auf Länderebene	48
3.4.1 Die Agrarumweltmaßnahmen in Brandenburg.....	48
3.4.2 Die Agrarumweltprogramme Brandenburgs im Vergleich zu denen anderer Bundesländer	52
3.4.3 Zusammenfassung.....	55
3.5 Erfahrungen bei der Durchführung von Agrarumweltmaßnahmen.....	55
3.5.1 Die ökologische Treffsicherheit und ökonomische Effizienz der Maßnahmen.....	57
3.5.2 Defizite bei der Planung und Durchführung sowie der Akzeptanz von Agrarumweltmaßnahmen.....	61
3.5.3 Zusammenfassung und Fazit.....	64

4 Die Wahl von Institutionen zur „optimalen“ Bereitstellung von Umweltgütern	67
4.1 Die ökonomische Theorie des (Umwelt-)Föderalismus	67
4.1.1 Der spezifische Ansatz der ökonomischen Theorie des (Umwelt-)Föderalismus	67
4.1.2 Argumente für eine zentral oder dezentral ausgestaltete Agrarumweltpolitik	71
4.1.3 Optimale Ausgestaltung der Agrarumweltpolitik aus Sicht der Föderalismustheorie	74
4.2 Die Transaktionskostentheorie	77
4.3 Planung institutioneller Innovationen für eine nachhaltige Landwirtschaft	81
4.3.1 Planung, Wissen und Mehrebenenproblematik	82
4.3.2 Bestimmungsfaktoren der Institutionenbildung im Agrarumweltbereich	84
4.4 Zusammenfassung	87
5 Hemmnisse institutionellen Wandels vor dem Hintergrund ausgewählter Theorien	89
5.1 Der Institutionen- und Organisationsbegriff in der vorliegenden Arbeit	89
5.2 Theorien des institutionellen und organisatorischen Wandels	93
5.2.1 Theorien der Neuen Institutionenökonomie	94
5.2.1.1 Effizienztheorien institutionellen Wandels	94
5.2.1.2 Verteilungstheorie institutionellen Wandels	99
5.2.2 Theorien der Neuen Politischen Ökonomie	101
5.2.2.1 Die Ökonomische Theorie der Bürokratie	104
5.2.2.2 Die Theorie der Interessengruppen	106
5.2.2.3 Exkurs: Zentralisierung versus Dezentralisierung im Lichte der Neuen Politischen Ökonomie	108
5.2.3 Theorien des organisatorischen Wandels	109
5.3 Zusammenfassung	111

6	Analyserahmen, Vorgehensweise und Methoden.....	115
6.1	Die Konkretisierung der Forschungsfrage und der Arbeitshypthesen.....	115
6.2	Aufgaben und Design des Analyserahmens	118
6.2.1	Aufgaben des Analyserahmens.....	118
6.2.2	Design des Analyserahmens	120
6.3	Die Wahl der empirischen Methoden und der Forschungsprozess	127
6.4	Die Durchführung der Datenerhebung.....	132
6.4.1	Die Auswahl der Interviewpartner.....	132
6.4.2	Der Leitfaden und die Gesprächsführung.....	134
6.4.3	Die Datenfixierung.....	136
6.5	Die Auswertung der Interviews	137
7	Gestaltungs- und Durchführungsanalyse der Agrarumweltmaßnahmen.....	143
7.1	Die Handlungsarena „Agrarumweltmaßnahmen“	144
7.1.1	Akteure, ihre Positionen und Konstellation.....	146
7.1.1.1	Entstehung und Erlass der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999.....	147
7.1.1.2	Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999.....	150
7.1.2	Die Akteure und ihre Handlungsorientierungen.....	156
7.1.2.1	Die europäische Ebene I: Die Europäische Kommission.....	157
7.1.2.2	Die europäische Ebene II: Das Europäische Parlament	166
7.1.2.3	Die Bundesebene.....	169
7.1.2.4	Die Landes- und Kreisebene.....	175
7.1.2.5	Verbände und Organisationen außerhalb der Verwaltung.....	183
7.1.3	Interaktionsformen und Kommunikationsstrukturen.....	188
7.1.3.1	Vertikale Interaktionsformen zwischen den politischen Ebenen .	189
7.1.3.2	Horizontale Interaktionsformen innerhalb der politischen Ebenen.....	192
7.1.3.3	Vertikale und horizontale Interaktionsformen innerhalb einer „Organisation“	196

7.1.4 Wissen und Informationen.....	199
7.1.4.1 Das „Wissen“ der Akteure.....	199
7.1.4.2 Wissensbedarf, Bewusstseinsbildung und Wissensvermittlung... 201	
7.1.5 Zusammenfassung.....	203
7.2 Der Einfluss der Politikumwelt.....	204
7.2.1 Die Osterweiterung	205
7.2.2 Die WTO-Verhandlungen und die EU-Umweltrichtlinien.....	206
7.2.3 Zusammenfassung.....	208
7.3 Institutionelle Hemmnisse auf den verschiedenen Ebenen von Regeln.....	209
7.3.1 Die „Metakonstitutionellen Regeln“: kognitive Handlungsorientierungen der Akteure	209
7.3.2 Die „Konstitutionellen Entscheidungsregeln“: Grundsatzregeln, die die Ausgestaltung der relevanten Verordnungen bestimmen	210
7.3.2.1 Regeln für die Interaktion zwischen der ersten und zweiten Säule	210
7.3.2.2 Institutionelles Ungleichgewicht hinsichtlich der Interessenvertretung.....	213
7.3.2.3 Wettbewerbsregeln für den Binnenmarkt.....	214
7.3.3 Die „Kollektiven Entscheidungsregeln“: Regeln zur Gestaltung, Durchführung und Kontrolle der Agrarumweltmaßnahmen	215
7.3.3.1 Regeln zur Ausstattung mit personellen und finanziellen Ressourcen für die Durchführung der Agrarumweltmaßnahmen.....	216
7.3.3.2 Die Verordnungen (EG) Nr. 1257/1999 und (EG) Nr. 1750/1999.....	217
7.3.3.3 Weitergehende Anforderungen an eine Verordnung zur Durchführung partizipativer und dezentraler Ansätze.....	219
7.3.4 Die „Operativen Entscheidungsregeln“: die Arbeits- und Durchführungsregeln der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999	221
7.3.4.1 Arbeitsregeln zur Planung, Genehmigung und Kontrolle von Agrarumweltmaßnahmen.....	221
7.3.4.2 Regeln zur Festlegung des Geltungsbereichs für Agrarumweltmaßnahmen.....	224

7.4 Die Ergebnisse vor dem Hintergrund ausgewählter Theorien.....	225
7.4.1 Ergebnisse vor dem Hintergrund der Neuen Institutionenökonomie	226
7.4.2 Ergebnisse vor dem Hintergrund der Neuen Politischen Ökonomie	233
7.4.3 Ergebnisse vor dem Hintergrund der Theorien organisatorischen Wandels.....	237
8 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	239
8.1 Die wesentlichen Hemmnisse eines institutionellen Wandels.....	239
8.2 Politikempfehlungen zur Überwindung der identifizierten Hemmnisse eines institutionellen Wandels	245
Literaturverzeichnis.....	251
Anhang	263

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1:	Das Agrar-Umwelt-Forum.....	10
Abbildung 3-1:	Finanzierung der Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 nach Politikebenen.....	46
Abbildung 3-2:	Überblick über die angebotenen Agrarumweltmaßnahmen des KULAP Brandenburg.....	49
Abbildung 3-3:	Entwicklung des Finanzmitteleinsatzes für Agrarumweltmaßnahmen in Brandenburg von 1994-2002 in Mio. €.....	50
Abbildung 3-4:	Für die Agrarumweltmaßnahmen in Brandenburg relevante Verordnungen und Rahmengesetze auf den verschiedenen föderalen Ebenen	56
Abbildung 4-1:	Optimaler Zentralisierungsgrad umweltpolitischer Lösungen aus Sicht der Föderalismustheorie	68
Abbildung 4-2:	Bestimmung des optimalen Zielerreichungsgrades bei Agrarumweltmaßnahmen	79
Abbildung 4-3:	Die Logik der institutionellen Arrangements für die Agrar-Umwelt-Koordination	84
Abbildung 6-1:	Analytisches Modell von Mayntz und Scharpf	120
Abbildung 6-2:	Der Analyserahmen	122
Abbildung 6-3:	Der Forschungsprozess.....	131
Abbildung 7-1:	Struktur des siebten Kapitels	144
Abbildung 7-2:	Entstehungsprozess der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999...	148
Abbildung 7-3:	Beteiligte Akteure bei der Erarbeitung, Abstimmung und Beratung des Entwicklungsplanes für den ländlichen Raum im Land Brandenburg	151

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1:	Regionalisiertes Agrarumweltprogramm für die Region Prenzlau-West.....	12
Tabelle 2-2:	Implementierungshemmnisse der im Agrar-Umwelt- Forum entwickelten Maßnahmen aus Sicht des zuständigen Ministeriums	16
Tabelle 3-1:	Erosionsmindernde Agrarumweltmaßnahmen in 2000/01 und 2001/02 insgesamt in Hektar und der Anteil davon in Erosionsgefährdungsgebieten auf Landesebene	59
Tabelle 6-1:	Überblick über die Interviewpartner und ihre Bezeichnung in der Auswertung.....	134
Tabelle 7-1:	Akteure der Handlungsarena Agrarumweltmaßnahmen	145
Tabelle 7-2:	Zusammenfassung der kognitiven und motivationalen Handlungsorientierungen der wichtigsten Akteure	187
Tabelle 7-3:	Institutionelle Hemmnisse aus der Sicht der Akteure	226

Abkürzungsverzeichnis

AdR	Ausschuss der Regionen
AK	Arbeitskraft
AL	Ackerland
AUF	Agrar-Umwelt-Forum
AUM	Agrarumweltmaßnahme
AZ	Ackerzahl
B	Interviewpartner auf Bundesebene
BML	Bundesministerium für Landwirtschaft
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BbgNatSchG	Brandenburgisches Naturschutzgesetz
BbgUVP	Brandenburgisches Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
COPA	Europäischer Bauernverband (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles)
DG	Generaldirektion (Direction Général)
DG AGRI	Generaldirektion Landwirtschaft
DVL	Deutscher Verband für Landschaftspflege
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
EPLR	Entwicklungsplan für den Ländlichen Raum
ESF	Europäischer Strukturfonds
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FFH	Fauna-Flora-Habitat
FFH-RL	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
FP	Flächenprämie
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GL	Grünland
GK	Grenzkosten
GRANO	Ansätze für eine umweltgerechte landwirtschaftliche Produktion in Nordostdeutschland
GV	Großvieheinheit
HU-Berlin	Humboldt-Universität zu Berlin
ILE	Integrierte Ländliche Entwicklung
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
KOM	Kommission der Europäischen Gemeinschaften
KULAP alt	Kulturlandschaftsprogramm nach Verordnung (EWG) Nr. 2078/1992
KULAP neu	Kulturlandschaftsprogramm nach Verordnung (EG) Nr. 1257/1999
L	Interviewpartner auf Landes- oder Landkreisebene

LAGS	Landesanstalt für Großschutzgebiete
LAU	Lokal Area Units
LF	Landwirtschaftlich genutzte Fläche
LK	Landkreis
LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche
LUA	Landesumweltamt
LVL	Landesamt für Verbraucherschutz und Landwirtschaft
LVZ	Landwirtschaftliche Vergleichszahl
MLUR	Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg
MLUV	Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz
MsL	Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung
NABU	Naturschutzbund Deutschland e.V.
NUTS	Nomenclature of territorial UniTs for Statistics
ÖLB	Ökologischer Landbau
OP	Operationelles Programm
PLANAK	Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz
PSM	Pflanzenschutzmittel
RGV	Raufutterfressende Großvieheinheit
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
UBA	Umweltbundesamt
UNB	Untere Naturschutzbehörde
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VB	Verband
VERMOST	Vergleichsmethode Standort
VNS	Vertragsnaturschutz
VO	Verordnung
VOK	Vor-Ort-Kontrolle
WBSchG	Wiesenbrüterschutzgebiet
WJ	Wirtschaftsjahr
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WTO	World Trade Organisation
WWF	World Wide Fund For Nature
ZALF	Leibniz-Zentrum für Agrarlandschafts- und Landnutzungsforschung